



DIRECTION GENERALE DE
LA FONCTION PUBLIQUE

DIRECTION DE LA FORMATION ET
DU RENFORCEMENT DES CAPACITES

SUPPORT DE COURS DE DROIT ADMINISTRATIF

(AUDITEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE)

UNITE PEDAGOGIQUE DROIT ADMINISTRATIF

Année : 2021

PROGRESSION DU COURS

Introduction

- I. La définition du droit administratif
- II. L'objet du droit administratif : l'administration
- III. Les caractères du droit administratif

CHAPITRE I : L'organisation administrative

- SECTION I : Les principes de base de l'organisation administrative
- SECTION II : Les structures administratives

CHAPITRE II : Le principe de légalité

- SECTION I : La signification du principe
- SECTION II : Les sources de la légalité
- SECTION III : La portée du principe de légalité

CHAPITRE III : Les missions de l'administration

- SECTION I : La mission de service public
- SECTION II : La mission de police administrative

CHAPITRE IV : Les actes administratifs

- SECTION I : L'acte administratif unilatéral
- SECTION II : L'acte administratif bilatéral

CHAPITRE V : La responsabilité administrative

- SECTION I : Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'administration
- SECTION II : Le fondement de la responsabilité administrative

INTRODUCTION

Le droit administratif est l'une des disciplines phares du droit public. Rappelons à toutes fins utiles, que le droit public est la branche du droit qui étudie les relations entre les personnes publiques d'une part et les relations entre celles-ci et les particuliers d'autre part. Pour mieux cerner ce qu'est le droit administratif, nous nous évertuerons, dans le cadre de cette introduction, à répondre aux questions suivantes :

Qu'est-ce que le droit administratif ?

Quel est l'objet du droit administratif ?

Quels sont les caractères du droit administratif ?

I-. La définition du droit administratif

Le droit administratif se prête à une double définition.

Suivant le critère organique, le droit administratif est le droit applicable à l'administration ou le droit de l'administration. De ce point de vue, il désigne un corps de règles définissant les droits et obligations de l'administration et régissant notamment ses rapports avec les administrés.

Suivant le critère matériel, le droit administratif est un droit spécial, un droit qui se compose uniquement de règles particulières, foncièrement différentes de celles du droit commun et y dérogeant.

C'est l'arrêt BLANCO (TC du 08 février 1873) qui consacre solennellement ce droit spécial dans son considérant principal ainsi libellé : « l'administration puissance publique ne peut être régie par les principes qui sont établies par le code civil pour les rapports de particulier à particulier...elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés ».

De ces deux définitions, la définition matérielle paraît la plus pertinente. C'est d'ailleurs pourquoi elle l'emporte sur la définition organique.

II-. L'objet du droit administratif : l'administration

Toute discipline a un objet. Pour ce qui est du droit administratif, son objet d'étude est l'administration. Le mot administration revêt deux sens :

Au plan organique, elle désigne un ensemble d'organes, d'institutions de l'Etat chargés de la gestion des affaires publiques. Elle s'entend ainsi de l'ensemble du personnel accomplissant des tâches administratives.

Au plan matériel ou fonctionnel, elle est l'ensemble des activités juridiques et matérielles placées sous la responsabilité des autorités publiques et qui ont pour but la satisfaction de l'intérêt général.

Au total, le mot administration sert à la fois à désigner aussi bien les personnes administratives (c'est-à-dire les organes) que leurs activités.

III-. Les caractères du droit administratif

Le droit administratif présente succinctement quatre caractères :

➤ Un droit autonome

L'autonomie du droit administratif s'apprécie par rapport au droit privé. Cette autonomie implique un corps de règles propres ayant ses sources distinctes, animés par des principes originaux et se suffisant à eux-mêmes. Le principe de l'autonomie, on l'a déjà dit, a été posé par l'arrêt Blanco (France) et repris en Côte d'Ivoire par l'arrêt centaures routiers. Par-delà la question de la responsabilité, ces arrêts écartent les principes établis par le code civil et affirment le caractère spécial des règles applicables au service public. Ces règles spéciales s'expriment en prérogatives ou en sujétions. Nous y reviendrons.

➤ Un droit essentiellement jurisprudentiel par ses sources.

Le droit administratif est un corps de règles essentiellement élaboré par le juge administratif notamment le Conseil d'Etat français dans les nombreux arrêts rendus par cette haute juridiction. Comme on le voit, le droit administratif n'est pas exclusivement l'œuvre du juge. De larges secteurs de ce droit sont régis par les textes. C'est le cas de l'organisation administrative, du contrat administratif notamment des marchés publics, etc.

➤ Un droit de prérogatives de puissance publique

Le droit administratif est favorable à l'administration, en lui reconnaissant des droits importants, dans ses rapports avec les administrés. C'est cette situation qui confère à ce droit un caractère inégalitaire. C'est encore elle qui est consacrée au plan juridique par l'expression « prérogatives de puissance publique ». Cette expression désigne les moyens juridiques dont dispose l'administration pour accomplir pleinement sa mission d'intérêt général et pour imposer sa volonté aux administrés. Exemples : une expropriation, un ordre de réquisition, la modification ou la résiliation unilatérale d'un contrat, etc.

➤ Un droit de sujétions de puissance publique

Le droit administratif est également un droit de sujétion de puissance publique. Il soumet l'administration à des sujétions de puissance publique en ce sens qu'il réduit ses droits, limite ses actions. Par exemple, l'administration ne peut contracter que selon les conditions de procédures strictes imposées par la loi.

CHAPITRE I : L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'étude de l'organisation administration sera consacrée à l'administration ivoirienne. Celle-ci, dans son organisation, s'inspire de l'administration française. Les procédés ou techniques d'organisation, les procédés de contrôle et les structures administration sont quasi identiques.

SECTION I-. Les procédés d'organisation administrative

Les procédés d'organisation administrative sont : la centralisation, la déconcentration et la décentralisation.

PARAG I-. La centralisation

La centralisation ou concentration est le procédé d'organisation administrative qui consiste à confier à l'Etat l'exécution de toutes les tâches sur toute l'étendue du territoire national. Dans ce système, tous les services publics sont rattachés à un centre unique de décision qui n'est autre que l'Etat. Celui-ci, de la capitale émet directement des ordres et coordonne les activités administratives.

Dans la pratique, cette technique est difficile à mettre en œuvre, compte tenu de la complexité des affaires et de la taille des Etats. C'est d'ailleurs pourquoi l'on a recours à la déconcentration.

PARAG II-. La déconcentration

La déconcentration est le procédé d'organisation administrative qui consiste à conférer des pouvoirs de décision plus ou moins étendus à des organes qui, au plan local représentent le pouvoir central. En tant que représentants du pouvoir central, ces organes agissent au nom et pour le compte de ce pouvoir.

La déconcentration ainsi définie peut revêtir deux formes : elle peut être territoriale ou technique.

La décentralisation est dite territoriale lorsque le pouvoir de décision est confié à une autorité dont la compétence s'exerce dans le cadre d'une circonscription administrative (absence de personnalité juridique). C'est l'exemple du préfet dans les régions et les départements. C'est aussi l'exemple du sous-préfet dans les sous-préfectures.

Dans la déconcentration technique, le pouvoir de décision est confié à une autorité spécialisée au plan technique. C'est l'exemple des ministères.

La centralisation et la déconcentration ont en commun d'être des procédés autoritaires c'est-à-dire non démocratique. En ce sens que les populations ne sont pas impliquées dans leur mise en œuvre, contrairement à la décentralisation.

PARAG III-. La décentralisation

La décentralisation est le procédé d'organisation administrative qui consiste à conférer des pouvoirs de décision à des organes locaux, autonomes, distincts de ceux de l'Etat.

La décentralisation peut revêtir deux formes : elle peut être territoriale ou technique.

La décentralisation territoriale consiste à conférer l'autonomie administrative à une circonscription locale en lui octroyant la personnalité juridique et l'autonomie financière. Celle-ci est appelée collectivité territoriale. C'est l'exemple des régions et des communes.

La décentralisation technique, quant à elle, consiste à conférer l'autonomie administrative à un service public en lui octroyant la personnalité juridique et l'autonomie financière. C'est l'exemple des établissements publics nationaux.

PARAG II-. Les procédés de contrôle

Les procédés de contrôle au sein de l'administration sont le contrôle hiérarchique (ou pouvoir hiérarchique) et le contrôle de tutelle.

A-. Le contrôle hiérarchique

Le contrôle hiérarchique ou pouvoir hiérarchique est celui qu'exerce au sein d'une même personne publique, un chef appelé supérieur hiérarchique, sur des agents appelés ses subordonnés ou ses inférieurs. Il vise à assurer l'unité et la cohérence de l'action administrative. Il est destiné à assurer une subordination étroite de chaque échelon à l'échelon supérieur.

1-. Les principes régissant le contrôle hiérarchique

Deux principes gouvernent le contrôle hiérarchique : l'existence du pouvoir hiérarchique sans texte et l'absence de moyen de défense du subordonné.

➤ L'exercice du contrôle hiérarchique sans texte

Le contrôle hiérarchique s'exerce sans texte. C'est un pouvoir qui revient de droit au supérieur hiérarchique qui peut par conséquent l'exercer d'office même si aucun texte ne l'a prévu. Il va sans dire que le supérieur qui se cache derrière l'absence de texte pour refuser d'exercer le contrôle hiérarchique méconnaît ses compétences. C'est pourquoi, on dit que le contrôle hiérarchique se présume.

➤ L'absence de moyen de défense du subordonné

Le subordonné de son côté ne peut s'opposer à la décision de son supérieur hiérarchique. Car la compétence qui lui est attribuée l'est, non dans son intérêt propre, mais dans celui du service public. Etant dépourvu de tout moyen de défense, il est tenu d'exécuter tout ordre de son supérieur, même l'ordre illégal. Cette obligation ne peut être levée que si la décision de son supérieur est manifestement illégale, c'est-à-dire susceptible d'entraîner des conséquences graves.

En outre, il faut que l'acte de l'autorité administrative soit de nature à compromettre un intérêt public. Dans la même veine le recours pour excès de pouvoir contre la décision du supérieur hiérarchique lui est fermé au motif qu'il n'a pas d'intérêt pour agir.

L'intérêt pour agir n'existe que si la décision porte atteinte à son statut. C'est le cas de la sanction disciplinaire.

2-. Les modalités d'exercice du contrôle hiérarchique

Le contrôle hiérarchique s'exerce à la fois sur le subordonné (l'agent) et sur les actes pris par ce dernier.

➤ Le contrôle sur les organes

Le contrôle sur les agents touche sous des formes diverses à la situation personnelle et à la carrière des agents : nomination, affectation, notation, avancement, pouvoir disciplinaire, blâme... Comme on le voit, c'est un contrôle qui s'exerce dans le cadre des garanties statutaires prévues par le droit de la fonction publique.

➤ Le contrôle sur les actes

Le contrôle sur les actes est la forme la plus importante du pouvoir hiérarchique. Il comprend : l'instruction, l'approbation préalable, l'annulation, et la réformation.

**Le pouvoir d'instruction* consiste à préciser à l'intention des subordonnés qui devront ensuite prendre des décisions, en fonction de quelle considération ils doivent se déterminer, de quelle façon ils devront interpréter et appliquer les textes. Ce pouvoir s'exerce par la voie de la circulaire ou de la note de service. En pratique, le pouvoir d'instruction correspond plus à un commandement qui vient se greffer au devoir d'obéissance.

**Le pouvoir d'approbation préalable* est le pouvoir par lequel le supérieur hiérarchique confère par son accord, effet juridique ou validité à l'action du subordonné. L'approbation qui s'analyse comme un droit de veto peut être expresse ou tacite. Dans ce dernier cas le silence gardé un certain temps par le supérieur vaut son accord. On applique le principe, qui ne dit mot consent.

**Le pouvoir d'annulation* est le pouvoir par lequel le supérieur met fin à l'acte du subordonné. L'acte annulé ou révoqué disparaît ab initio (depuis l'origine).

**Le pouvoir de réformation* est le pouvoir par lequel le supérieur modifie le contenu de l'acte pris par le subordonné

On observe que, sauf texte exprès, le pouvoir hiérarchique n'emporte pas de pouvoir de substitution. Ce qui signifie que le chef de service n'a pas le droit d'agir à la place de son subordonné si ce dernier n'est pas intervenu. Lorsque l'autorité subordonnée dispose, en vertu des textes ou d'une délégation de pouvoir, d'une compétence pour prendre une décision, le supérieur hiérarchique ne peut pas prendre lui-même spontanément à la demande d'un administré, une mesure relevant de son subordonné.

En définitive, le contrôle hiérarchique porte à la fois sur la légalité et l'opportunité. C'est un contrôle de légalité en ce sens qu'il s'exerce sur la compétence liée du subordonné pour vérifier s'il s'est conformé à la légalité. C'est un contrôle d'opportunité en ce qu'il s'exerce sur la compétence discrétionnaire du subordonné pour vérifier s'il s'est conformé au point de vue du supérieur hiérarchique.

B-. Le contrôle de tutelle

Le contrôle de tutelle ou pouvoir de tutelle est le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités décentralisées. En Côte d'Ivoire, il est exercé sur les collectivités territoriales par le Ministère de l'Intérieur à travers la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local. Au niveau local, ce contrôle est exercé par les préfets. Il manifeste le caractère unitaire de l'Etat décentralisé.

1-. Les principes régissant le contrôle de tutelle

Deux principes régissent le contrôle de tutelle à savoir : la nécessité d'un texte et l'existence de moyens de défense à l'autorité décentralisée.

➤ La nécessité d'un texte

Le principe de base qui gouverne la tutelle est qu'il n'existe pas de tutelle sans texte. Elle n'existe que si la loi l'a prévue. Elle ne se présume donc pas. La nécessité d'un texte est justifiée par l'autonomie accordée aux structures décentralisées.

Le texte qui gouverne la tutelle est la loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales.

➤ L'existence de moyens de défense à l'autorité décentralisée

A la différence du subordonné dans le contrôle hiérarchique, l'autorité décentralisée dispose de moyens de défense contre l'autorité de tutelle. Elle peut contester devant le juge toute décision qu'elle juge illégale ou irrégulière. Il en est ainsi parce que l'entité décentralisée est dotée de la personnalité juridique.

2-. Les modalités d'exercice du contrôle de tutelle

Le contrôle de tutelle s'exerce également sur les organes et sur les actes pris par ces derniers.

➤ Le contrôle sur les organes

Le contrôle sur les organes s'exerce dans des conditions plus strictes. Ces pouvoirs sont : la suspension, la révocation et la dissolution.

Le Président du Conseil régional et le maire peuvent être suspendus dans de nombreux cas. Par exemple : le refus de signer et de transmettre à l'autorité de tutelle le procès-verbal ou une délibération du Conseil, le refus de réunir le Conseil, le maniement des fonds de la collectivité, etc. La suspension est prononcée par arrêté du ministre de tutelle.

Leur révocation peut être prononcée dans les cas de détournements de fonds, de concussion, de corruption, de faux en écriture publique, etc. La sanction est prononcée par décret pris en Conseil des ministres.

En cas de dissensions graves au sein des Conseils, lesquelles dissensions n'arrivent pas à être réglées, la dissolution du Conseil peut être prononcée par décret pris en Conseil des ministres.

➤ **Le contrôle sur les actes**

Le contrôle sur les actes s'exerce par : le pouvoir d'approbation, la contestation de nullité, le pouvoir d'annulation, le pouvoir de suspension, et le pouvoir de substitution.

**Le pouvoir d'approbation* : les actes des autorités décentralisées ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation expresse ou tacite de l'autorité de tutelle.

**La contestation de nullité* : l'autorité de tutelle est fondée à déclarer nuls de plein droit tous les actes des conseils illégalement constitués ou qui délibèrent en dehors de sa réunion légale.

**Le pouvoir d'annulation* : l'autorité de tutelle peut annuler les actes des autorités décentralisées contraires aux lois et règlements

**Le pouvoir de suspension* : l'autorité de tutelle peut différer temporairement certains actes des autorités décentralisées. La suspension ne peut excéder trente jours.

**Le pouvoir de substitution* : la substitution d'office obéit à deux conditions cumulatives : la défaillance certaine de l'autorité décentralisée et la mise en demeure de l'autorité de tutelle restée sans résultat.

Le contrôle de tutelle est un contrôle de légalité, mais qui, selon la jurisprudence, peut toucher à l'opportunité des décisions.

SECTION II-. Les structures administratives

Les structures administratives peuvent être rangées en deux catégories selon les critères fonctionnel et géographique. Le premier conduit à distinguer l'administration générale (compétente pour toutes les activités administratives) des administrations spéciales (compétentes pour certaines activités administratives). Le second conduit, quant à lui, à distinguer l'administration centrale (compétente sur l'ensemble du territoire) des administrations locales (compétente sur une partie du territoire). C'est ce critère, du fait de sa simplicité qui sera retenu.

PARAG I-. L'administration centrale

L'administration centrale renvoie à l'administration d'Etat. Sa particularité est qu'elle exerce ses compétences sur toute l'étendue du territoire national. Les organes qui incarnent cette administration sont les autorités exécutives et les autorités administratives indépendantes.

A-. Les autorités exécutives

L'Exécutif ivoirien présente dans sa forme une structure tricéphale. Il est composé du Président de la République, du vice-Président de la République et du Gouvernement.

1-. Le Président et le vice-Président de la République

➤ Le Président de la République

La fonction administrative du Président de la République consiste essentiellement à s'occuper des affaires courantes de la Nation, assurer l'application des lois, veiller aux rapports du citoyen avec l'administration et entre les divers segments de l'appareil administratif. Il est conformément à la Constitution :

Détenteur exclusif du pouvoir exécutif (article 63) : le Président de la République est détenteur du pouvoir réglementaire, il dispose du Gouvernement, de l'administration, il est le chef de l'administration (article 67). A ce titre, il nomme aux emplois civils et militaires. Il préside le Conseil des ministres qui délibère obligatoirement des projets de loi, des ordonnances, des décrets réglementaires et des nominations aux emplois supérieurs.

Le pouvoir réglementaire reconnu au Président de la République lui permet de prendre des décisions administratives à caractère général et impersonnel. Selon la constitution, il doit assurer l'exécution des lois et des décisions de justice d'une part (article 65) et prendre les règlements applicables à l'ensemble du territoire d'autre part.

➤ Le Vice-Président de la République

Le vice-Président assiste le Président de la République. Il agit sur délégation de celui-ci (article 80 de la Constitution). Il le supplée lorsqu'il se trouve hors du territoire national. Dans ce cas, il peut, par décret, lui déléguer la présidence du Conseil des ministres, sur un ordre du jour précis (article 80 de la Constitution).

De même, il peut, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs au Premier Ministre ou au membre du Gouvernement qui assure l'intérim de celui-ci. Cette délégation de pouvoirs doit être limitée dans le temps et porter sur une matière ou un objet précis (article 77 de la Constitution).

B-. Le Gouvernement

Le Gouvernement est l'organe qui est en charge de la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le Président de la République (article 80 al 2 de la Constitution). Il comprend le Premier Ministre et les ministres auxquels il convient d'adjoindre les Secrétaires d'Etat.

➤ Le Premier Ministre

Il est nommé, de manière discrétionnaire, par le Président de la République. Il est responsable devant ce dernier. Celui-ci est, tout naturellement, le seul habilité à mettre, à tout moment, fin à ses fonctions (article 70 de la Constitution).

Le Premier Ministre est, aux termes de l'article 70 de la Constitution, le chef du Gouvernement. A ce titre, il anime et coordonne l'action gouvernementale (article 81 al 2 de la Constitution). Il préside le Conseil de Gouvernement et supplée le Président de la République lorsque celui-ci et le vice-Président sont tous deux hors du territoire national.

➤ Les autres membres du Gouvernement

Sur proposition du Premier Ministre, le Président de la République nomme les autres du Gouvernement (article 70 al 2 de la Constitution). Ils sont tous solidairement responsables devant le Président de la République. De sorte que la démission du Premier Ministre entraîne ipso facto celle de l'ensemble du Gouvernement (article 83 de la Constitution).

Le ministre est avant tout une autorité politique. Mais, il ne faut pas perdre de vue qu'il est aussi une autorité administrative. En effet, il est chef de son département ministériel, il est au sommet de la hiérarchie administrative et exerce une compétence générale de direction et d'organisation de son département ministériel.

Pour terminer, notons que le ministre est investi de trois grands types de pouvoir :

-Le pouvoir de décision, c'est-à-dire celui de prendre des décisions (actes administratifs unilatéraux). Ces décisions peuvent être individuelles ou réglementaires. En principe, les ministres n'ont pas de pouvoir réglementaire leur permettant d'édicter des mesures générales et impersonnelles. Mais un texte peut leur octroyer ce pouvoir. Néanmoins, la jurisprudence Jamart leur permet de prendre des mesures d'organisation et de fonctionnement du service placé sous leur autorité.

-Le pouvoir hiérarchique qu'il exerce en tant chef de son département ministériel. L'exercice de ce pouvoir le conduit à exercer un contrôle sur ses subordonnés et sur les actes de ces derniers.

-Le pouvoir de gestion en vertu duquel ils assurent la bonne marche du service, organise le travail, dispose du personnel, du matériel et des crédits.

B-. Les Autorités Administratives Indépendantes

Ce sont des organismes qui sont conçus comme n'étant pas subordonnés au pouvoir exécutif, et n'étant pas non plus des prolongements du pouvoir législatif ou judiciaire et qui sont dotés de pouvoirs leur permettant d'exercer de façon autonome une mission de régulation dans des secteurs délicats ou conflictuels.

Ces organismes présentent les caractéristiques suivantes :

-Ce sont des autorités et non des personnes morales, car en principe elles n'ont pas la personnalité juridique ; ce qui les distingue des Etablissements publics. Mais elles sont plus que de simples organismes consultatifs. Plus que le pouvoir d'influence, elles ont un pouvoir de commandement et d'arbitrage. Elles peuvent exercer un pouvoir de réglementation et prendre des décisions individuelles.

-Elles sont administratives. Elles ne relèvent ni du pouvoir législatif, ni du pouvoir judiciaire ; en conséquence, elles sont considérées comme administratives. Leurs actes administratifs peuvent être attaqués devant le juge de la légalité.

-Elles sont indépendantes. Elles ne sont pas vis-à-vis de l'exécutif soumis, ni au pouvoir hiérarchique, ni aux contrôles de tutelles. Elles sont indépendantes du pouvoir politico-administratif afin de garantir une plus grande impartialité de l'action publique.

PARAG II-. L'administration locale

L'administration locale s'oppose à l'administration centrale. Elle peut être déconcentrée ou décentralisée.

A-. L'administration locale déconcentrée

Conformément à l'article 2 de la loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale, les circonscriptions administratives sont du plus grand au plus petit : les régions, les départements, les sous-préfectures, et les villages.

1-. La région

Elle constitue, selon la loi précitée, l'échelon de conception, de programmation, d'harmonisation, de soutien, de coordination et de contrôle des actions et des opérations de développement économique, social et culturel qui s'y réalisent à l'intention de l'ensemble des services de l'administration civile de l'Etat. Elle est également l'échelon d'exécution, de réalisation d'intérêt général.

La région est administrée par un préfet de région nommé en conseil des ministres. Celui-ci est le préfet du département chef-lieu de la région. Il coordonne l'action des autres préfets.

2-. Le département

Aux termes l'article 17 de la loi précitée, le département constitue l'échelon de relais entre la région et la sous-préfecture. Il est administré par un préfet nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du Ministre de l'Intérieur.

Les préfets sont choisis parmi les administrateurs civils. En principe, ce sont les anciens secrétaires généraux de préfecture qui sont nommés préfet.

Il est l'agent local du Gouvernement. Il représente le Président de la République de même que chacun des ministres dans son département. A ce titre, il informe l'exécutif de la situation de l'opinion publique dans le département, et relaie auprès de la population les décisions du pouvoir central.

Il est, par ailleurs, autorité de police administrative. Il exerce le pouvoir de tutelle sur les collectivités territoriales.

3-. La sous-préfecture

La sous-préfecture est la circonscription administrative intermédiaire entre le département et le village. C'est une entité administrative de base.

Elle est dirigée par un sous-préfet nommé dans les mêmes conditions que le préfet. Il est le représentant du préfet dans la sous-préfecture et agit à ce titre sur délégation du préfet. Il est officier de l'état civil, et autorité de police administrative. Il contrôle et dirige l'action des chefs de villages de la sous-préfecture.

4-. Le village

Le village est la circonscription administrative de base du territoire national. Il est composé de quartiers constitués par la réunion des membres d'une ou de plusieurs familles et éventuellement des campements qui lui sont rattachés.

Le village est administré par un chef de village assisté d'un conseil de village. Les chefs de village sont nommés par arrêté du préfet après avoir été généralement désigné selon les rituels de la contrée concernée. Le chef de village est un auxiliaire du sous-préfet. A ce titre, il sert de relais entre le sous-préfet et les villageois.

A-. L'administration locale décentralisée

Conformément à l'article 170 de la Constitution du 08 novembre 2016, et à la loi n° 2014-451 du 05 août 2015 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale, l'administration décentralisée est assurée dans le cadre des collectivités territoriales que sont : les régions et les communes.

1-. La région

La région est une collectivité territoriale composée d'au moins deux départements. Sa création et son organisation ne doivent porter atteinte, ni à l'unité nationale, ni à la laïcité de l'Etat, ni à l'intégrité du territoire.

Les organes de la région sont : le conseil régional, le président du conseil régional, le bureau du conseil régional, et le comité économique et social régional.

2-. La commune

La commune est une collectivité territoriale constituée d'un regroupement de quartiers ou de villages.

Les organes de la commune sont : le conseil municipal, le maire et la municipalité.

PARAG III-. La spécificité du district

Le district autonome est régi par la loi n° 2014-452 du 05 août 2014 portant mode de création, attributions, organisation et fonctionnement du district autonome. Au terme de l'article 2 de cette loi, le district autonome est une entité territoriale particulière qui est régie par les règles de la déconcentration et de la décentralisation. Il regroupe soit un ensemble de régions, soit un ensemble de départements, de communes, et de sous-préfectures.

A-. Le district, une entité régie par les règles de la décentralisation

Dans le cadre de la décentralisation, il est chargé d'assurer la protection de l'environnement, la planification de l'aménagement du territoire, la lutte contre les effets néfastes de l'urbanisation, la promotion et la réalisation des actions de développement économique, social et culturel ; la lutte contre l'insécurité, la protection et la promotion des traditions et coutumes, l'entretien du patrimoine et des biens domaniaux de l'Etat transférés au district autonome, et les travaux d'équipement rural.

B-. Le district, une entité régie par les règles de la déconcentration

Dans le cadre de la déconcentration, il est chargé :

- de coordonner, de suivre et d'évaluer la bonne exécution des programmes, des projets et de toutes actions de développement tels qu'adoptés par le Gouvernement ;
- d'assurer en liaison avec les services déconcentrés des ministères techniques, le contrôle de la bonne fin des opérations spécifiques de développement décidées par le Gouvernement et de veiller au respect du calendrier et des exigences techniques et financières ;
- de susciter et d'animer, en liaison avec les services extérieurs des ministères et des organismes publics ainsi qu'avec le concours des commissions de développement régional, la réalisation d'études prospectives devant aboutir à l'établissement d'un schéma-directeur pour son développement ;
- de faire approuver par le Gouvernement le projet de schéma-directeur.

Les organes du district sont : le conseil du district autonome, le bureau du conseil du district autonome, le gouverneur du district autonome. Ce dernier est nommé par décret du président de la République. Il a rang de ministre et a préséance sur les préfets. La fonction de gouverneur est incompatible avec la fonction de président d'institution, de membre du gouvernement, de président du conseil général, de maire et de président du conseil d'administrateur des entreprises publiques. Le gouverneur est l'organe exécutif du district.

Exercices d'applications

Sujet : Le Préfet et le Maire

Sujet : La spécificité de la région dans l'organisation de l'administration ivoirienne

CHAPITRE II : LE PRINCIPE DE LEGALITE

Dans un Etat de droit, l'administration est tenue de se soumettre à la légalité. La soumission de l'administration à la légalité est un principe phare du droit administratif. Pour mieux cerner ce principe fondamental, il convient d'examiner successivement sa signification, ses sources, et sa portée.

SECTION I-. La signification du principe

Le principe de légalité signifie que l'administration, dans l'exercice de ses fonctions ou activités est soumise au droit, c'est-à-dire à un ensemble de règles de droit d'origine constitutionnelle, législative, jurisprudentielle et administrative. Elle est donc tenue de respecter le droit et de faire respecter le droit.

PARAG I-. L'obligation pour l'administration de respecter le droit

L'obligation faite à l'administration de respecter le droit s'entend du respect des règles émanant d'autorités qui lui sont supérieures de même que ses propres règles.

A-. Le respect des règles émanant d'autorités supérieures à l'administration

L'administration, en vertu du principe de légalité, est tenue de respecter les règles supra-administratives que sont : la constitution, les traités, la loi, les principes généraux de droit. Cette obligation consiste pour l'administration à s'abstenir d'agir ou quelques fois à agir.

L'administration doit s'abstenir d'agir de façon contraire à la loi. Elle doit s'abstenir de violer la loi, de lui contrevenir en édictant des règles défendues par celle-ci. La limitation imposée à l'action administrative sera plus ou moins étroite que celle-ci dispose d'une compétence liée ou au contraire d'un pouvoir discrétionnaire.

L'administration, dans certains cas, est obligée d'agir. C'est le cas de l'obligation d'assurer l'exécution des lois et règlements, de l'obligation pour l'autorité de police (le maire ou le préfet) de prendre les mesures indispensables pour faire cesser un péril grave menaçant l'ordre public. La défaillance dans ce sens, constitue une illégalité.

B-. Le respect par l'administration de ses propres règles

Dans l'exercice de ses activités, l'administration est tenue de se conformer à ses propres règles c'est-à-dire à ses propres décisions. Cette obligation a l'avantage de sécuriser les rapports juridiques. Les conséquences attachées à cette obligation sont que : l'administration ne peut violer les décisions qu'elle a elle-même prises et, elle doit même prendre les dispositions nécessaires pour leur exécution sous peine d'engager sa responsabilité. En plus du respect du droit, l'administration doit faire respecter le droit.

SECTION II-. Les sources de la légalité

Les sources de la légalité sont constituées de règles écrites et de règles non écrites.

PARAG I -. Les sources écrites de la légalité

Les sources écrites de la légalité sont dans l'ordre hiérarchique : la constitution, les traités, la loi et le règlement.

A-. La constitution

La constitution est l'ensemble des règles juridiques relatives à l'aménagement du pouvoir politique et à la détermination des droits et libertés au sein de l'Etat. Elle est la norme suprême de l'Etat et dans l'Etat. C'est elle qui prévaut sur toutes les autres règles de droit.

B-. Les traités

Le traité est un accord conclu entre Etats ou autres sujets de la société internationale (comme le Saint-Siège ou les organisations internationales) en vue de produire des effets de droit dans leurs relations mutuelles.

Les traités régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité, de son application par l'autre partie (article 123 de la constitution).

C-. La loi et le règlement

La loi et le règlement sont deux sources distinctes de la légalité, qui sont souvent confondues, parce qu'elles ont en commun d'émaner de l'autorité publique, d'avoir un caractère général, impersonnel et obligatoire. Toutefois, elles peuvent être distinguées à l'effet d'apprécier leur autorité respective.

1-. Les critères de distinction

Les critères de distinction sont de deux ordres : le critère organico-formel et le critère matériel.

Suivant le critère organico-formel qui se réfère à l'organe d'élaboration de l'acte, ainsi que la procédure suivie, la loi est l'acte élaboré par le parlement et promulgué par le Président de la République.

Il existe différentes sortes de loi :

- Les lois constitutionnelles qui sont l'émanation du pouvoir constituant.
- Les lois référendaires qui sont votées par le peuple
- Les lois parlementaires
- Les lois organiques qui ont pour objet de fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics dans les matières énumérées par la constitution. Elles sont votées à une majorité qualifiée.
- Les lois ordinaires qui sont votées à une majorité simple.

Le règlement lui, est l'œuvre de l'exécutif. La constitution attribue le pouvoir réglementaire au Président de la République. Ce pouvoir est exercé par voie de décret. On distingue dans l'ordre hiérarchique le décret pris en conseil des ministres et le décret simple.

Diverses autorités peuvent également prendre des règlements. Il s'agit des ministres, des préfets, des maires...Ceux-ci prennent des arrêtés.

Suivant le critère matériel qui se réfère au contenu de l'acte, la constitution définit les domaines respectifs de la loi et du règlement.

L'article 101 de la constitution attribue deux domaines de compétence au législateur.

Le premier domaine est celui dans lequel la loi fixe les règles concernant des matières bien indiquées comme la citoyenneté, la nationalité. On dit que dans ce domaine, le législateur a une compétence d'attribution.

Le second domaine est celui dans lequel la loi détermine les principes fondamentaux concernant les matières comme l'organisation générale de l'administration, l'enseignement et la recherche scientifique, l'organisation de la défense nationale. C'est le domaine des règlements dérivés ou d'application.

Le domaine du règlement, lui, se compose aux termes de l'article 103 alinéa 1 de la constitution des matières autres que celles qui sont du domaine de la loi. C'est le domaine des règlements autonomes.

2-. L'autorité respective de la loi et du règlement.

La question qui se pose est de savoir si la supériorité traditionnelle de la loi sur le règlement a-t-elle été mise en cause par la délimitation des domaines.

Du point de vue matériel, on distingue le règlement dérivé du règlement autonome. Le premier étant destiné à l'application de la loi lui est nécessairement subordonné. Il ne doit jamais ajouter à la loi. Le second, par contre, a un domaine qui lui est propre et distinct de la loi. Il ne serait donc y avoir un rapport quelconque de hiérarchie entre ses deux sources du droit. Il existe plutôt un simple rapport de juxtaposition, «chacun étant roi dans son domaine ».

Du point de vue organico-formel, la supériorité de la loi sur le règlement se manifeste au double plan de la hiérarchie des organes qui détermine la hiérarchie des normes juridique (le parlement étant supérieur au gouvernement, cela implique que la loi est supérieure au règlement) et de l'irresponsabilité de la loi (la loi promulguée est incontestable et irréprochable tandis que le règlement peut être contesté : annulation, exception d'illégalité).

D-. Les ordonnances

L'ordonnance est la décision prise par l'exécutif (le Président de la République) dans le domaine de la loi, après habilitation du parlement.

Les conditions d'édiction de l'ordonnance sont : la nécessité d'une loi d'habilitation, le respect de la procédure d'édiction qui est que les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil constitutionnel et entre en vigueur dès leur publication, la nécessité de la loi de ratification.

Le régime juridique des ordonnances laisse apparaître deux situations : Avant la ratification, les ordonnances sont de nature réglementaire. En conséquence, elles relèvent du contrôle de légalité, notamment de la conformité à la loi d'habilitation. Intervenant dans le domaine législatif, elles peuvent modifier ou abroger les lois antérieures.

Après la ratification, l'ordonnance acquiert valeur de loi. Elle ne plus être modifiée que par une loi ou une ordonnance ultérieure.

Les sources de la légalité ne sont pas qu'écrites, elles sont également non écrites.

PARAG II-. Les sources non écrites de la légalité

On considère comme sources non écrites, la jurisprudence, les principes généraux de droit, la coutume et la doctrine.

A-. La jurisprudence

La jurisprudence s'entend au sens large, de l'ensemble des décisions des tribunaux (ou juridictions). Au sens strict (sens qui nous intéresse), la jurisprudence est la solution générale (ou la position) donnée par les tribunaux à une question de droit. On dit d'un jugement ou d'un arrêt qu'il fait jurisprudence lorsqu'il tranche de façon nouvelle un point de droit contesté.

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le rôle du juge est de dire le droit, c'est-à-dire l'interpréter en vue de trancher un litige précis.

Même en cas de silence, d'absence ou d'imprécision de la loi, le juge est conduit à élaborer au fil des décisions, des règles générales qui lui permettent de résoudre des litiges qui lui sont soumis.

En réalité, le juge dispose d'une manière incontestable d'une fonction normative. Celle-ci se réalise à travers l'interprétation, la suppléance et l'adaptation de la loi.

- Le juge interprète la loi lorsque celle-ci est obscure. Le faisant, il crée le droit.
- Le juge supplée la loi lorsque celle-ci est obscure, insuffisante ou lacunaire en statuant sur le cas qui lui est soumis sous peine de déni de justice.
- Le juge adapte la loi aux exigences du moment. Cela peut lui servir de prétexte pour aller à l'encontre de la loi. Il s'agit là d'une jurisprudence *contra legem*.

Dans la hiérarchie des normes, la règle jurisprudentielle a une valeur inférieure à la loi et supérieure au décret. On dit qu'elle a une valeur *infra législative* et *supra décrétable*.

B-. Les principes généraux de droit

Les principes généraux du droit sont des principes non écrits qui s'imposent à toute autorité réglementaire en l'absence de toute disposition législative. Leur violation par l'administration constitue une illégalité par ce qu'ils sont élaborés par le juge pour assurer la protection des libertés et des droits individuels des citoyens.

Ils apparaissent avant tout comme des normes juridiques découvertes par le juge. Celui-ci ne prétend pas les créer. Ils se bornent à constater leur existence.

Le droit positif retient trois catégories de principes généraux du droit : les principes de valeur constitutionnelle, les principes de valeur législative, et les principes de valeur réglementaire.

-Les principes de valeur constitutionnelle sont issus des déclarations des droits ou du préambule de la constitution. Dotés de valeur constitutionnelle, ces principes s'imposent non seulement au pouvoir réglementaire mais également au pouvoir législatif. Ce sont notamment : la liberté d'association ; l'égalité devant la justice ; la continuité du service public...

-Les principes de valeur législative, à la différence des précédents, s'imposent à l'administration mais pas au législateur qui peut y déroger. C'est l'exemple de la non rétroactivité des décisions administratives, la possibilité d'attaquer tout acte administratif par voie de recours pour excès de pouvoir.

-Les principes de valeur réglementaire ont, eux, une portée simplement supplétive, c'est-à-dire qu'ils s'imposent à l'administration en l'absence de réglementation administrative contraire. C'est l'exemple de l'obligation pour les décisions juridictionnelles de mentionner le nom des juges.

C-. La coutume

C'est la répétition d'évènements (élément matériel) qui ont acquis la conviction d'être une règle juridique (élément psychologique). En droit administratif, la coutume occupe une place marginale.

D La doctrine

Elle est définie comme l'opinion, la réflexion des auteurs sur le droit. La doctrine n'est pas une source directe du droit. Mais une source indirecte. Elle a une importance en droit administratif car il lui appartient de tirer la cohérence contenue dans les arrêts à l'effet de les rendre accessibles.

SECTION III-. La portée du principe de légalité

Le principe de la légalité est d'une portée considérable du fait qu'il est sanctionné. Toutefois cette portée se trouve quelque peu limitée.

PARAG I-. Les sanctions du principe

La sanction du principe de la légalité est la nullité de l'acte administratif illégal. Elle intervient à l'issue d'un contrôle dit contrôle de la légalité.

A-. La nullité des actes administratifs

En droit administratif (tout comme en droit privé), l'acte nul est sensé n'avoir jamais existé. Ses conséquences son rétroactivement anéanties. Mais la nullité doit être constatée par une autorité publique. Tant que n'est pas intervenue cette autorité, l'acte produit tous ses effets (présomption de légalité). L'annulation peut être prononcée soit par un juge soit par une autorité administrative.

En droit administratif (tout comme en droit privé), il y a des nullités absolues et des nullités relatives, même si généralement en droit administratif se sont les nullités absolues qui prédominent. Il importe cependant de distinguer la nullité d'une décision de justice grave d'irrégularité qu'est l'inexistence c'est-à-dire d'un acte dont l'irrégularité est tellement grave qu'il est considéré comme n'ayant pas d'existence juridique. La jurisprudence parle à cet égard d'acte entièrement inopérant ou d'acte nul et de nul effet ou d'acte nul et non avenu. L'acte inexistant échappe aux délais du recours contentieux. Il peut être retiré par l'administration ou annulé par le juge à tout moment.

B-. Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité vise à constater l'illégalité d'un acte et ainsi à l'annuler. Il s'opère au travers du contrôle administratif et du contrôle juridictionnel.

1-. Le contrôle administratif

Ce contrôle est le fait des autorités administratives. Il emprunte deux formes : le recours gracieux et le recours hiérarchique.

**le recours gracieux* est fait par l'auteur de l'acte lui-même. Il consiste à porter la contestation de la légalité d'un acte devant l'autorité qui l'a édictée. L'administré dans ce cas fait appel à l'administrateur mieux informé en lui demandant de revenir sur sa décision. Celui-ci peut faire droit à la demande en rapportant sa décision.

**le recours hiérarchique* est la contestation qui est portée devant le supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte. Le supérieur, à la demande de l'administré, use de son pouvoir hiérarchique pour annuler ou reformer l'acte pris par son subordonné.

2-. Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est celui exercé par le juge de la légalité saisi par un requérant, c'est-à-dire une personne contestant la légalité d'un acte administratif. Le juge peut être saisi par voie d'action au travers du recours pour excès de pouvoir ou par voie d'exception.

Une fois le juge de la légalité saisi, il examine le bien-fondé de la réclamation et s'il s'avère que l'acte administratif a violé la légalité, il l'annule. En conséquence, l'acte disparaît et est considéré comme n'avoir jamais existé.

PARAG II-. Les limites du principe

Les limites apportées au principe de la légalité résultent en période normale des lacunes du contrôle juridictionnel et, en période de crise, de la théorie des circonstances exceptionnelles.

A-. Les lacunes du contrôle juridictionnel

Les lacunes du contrôle juridictionnel résident, l'une dans le pouvoir discrétionnaire de l'administration et l'autre dans les actes de gouvernement.

1-. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration

Le pouvoir ou la compétence discrétionnaire se définit par opposition à celle de compétence liée. Mais, les deux notions s'entremêlent du fait que la discrétion connaît des degrés.

Il y a compétence liée lorsque l'administration est tenue non seulement d'agir, mais également d'agir dans un sens déterminé

Il y a compétence discrétionnaire lorsque l'administration est libre non seulement d'agir (elle a le choix entre l'action et l'abstention) mais également de déterminer le contenu de sa décision. Deux raisons expliquent la nécessité du pouvoir discrétionnaire. Il s'agit de l'imprécision des textes et le fait de laisser l'appréciation de certaines circonstances de fait à l'autorité administrative qui les connaît mieux.

En fait, les deux compétences se trouvent nécessairement combinées, car on ne trouve pas à l'état pur ni l'une ni l'autre.

Une compétence n'est jamais entièrement discrétionnaire. Même, lorsque l'administration dispose du pouvoir discrétionnaire le plus étendu, sa compétence est liée. Car les règles qui fixent la compétence des autorités administratives sont impératives et par conséquent doivent être respectées, les formes et procédures prévues par les textes doivent être également observées, les motifs doivent être à la fois matériellement et juridiquement exacts, et enfin le but de l'acte doit être un but d'intérêt général, sous peine de commettre un détournement de pouvoir.

Une compétence n'est jamais entièrement liée. Ainsi, lorsque l'administration a une compétence liée pour prendre une décision elle dispose au moins du choix du moment. Pour l'application des lois elle dispose d'un délai raisonnable. Il en va de même pour l'exécution des jugements par l'emploi de la force publique.

Le pouvoir discrétionnaire de l'administration limite le contrôle du juge, qui demeure un contrôle minimum et un contrôle de simple légalité.

Le contrôle minimum est, par opposition au contrôle maximum, celui qui s'exerce en toute hypothèse et même dans celle du pouvoir discrétionnaire le plus étendu de l'administration. Ce strict minimum se réduit au contrôle de la qualité de l'auteur de l'acte (incompétence), de la forme de l'acte (vice de forme), du but de l'acte (détournement de pouvoir) et de l'existence des motifs allégués (erreur de fait ou de droit plus erreur manifeste). Autrement dit ce contrôle s'exerce sur la dose de compétence liée contenue dans le pouvoir discrétionnaire.

Le contrôle de légalité lui, s'exerce dans le cadre de la compétence liée et de la compétence discrétionnaire. En cas de compétence liée, il y a un contrôle de légalité-opportunité. Le juge examine si la décision prise est celle dictée par la loi. Si ce n'est pas le cas, la décision sera annulée pour illégalité. Si le législateur subordonne l'exercice de la compétence de l'administration à l'existence de certaines circonstances de fait, le juge examinera ces circonstances et vérifiera si elles justifient la décision prise. Il se livrera ainsi au contrôle de l'opportunité de la décision mais l'opportunité est ici une condition de la légalité de l'acte. En cas de compétence discrétionnaire, le contrôle du juge s'arrête à la légalité, il ne va pas au-delà. Le juge, qui n'est pas le supérieur hiérarchique de l'administration, ne se prononce pas sur le choix fait par celle-ci de la mesure prise.

2-. Les actes de gouvernement

Les actes de gouvernement sont des actes pris par les autorités administratives les plus élevées et qui bénéficient d'une immunité juridictionnelle en raison de leur objet politique. A l'origine (au 19^e siècle), les actes de gouvernement étaient essentiellement des actes à mobiles politiques comme les décrets d'extradition, les décisions du Président de la République relatives à l'exercice du droit de grâce...

Aujourd'hui, les actes de gouvernement existent toujours mais leur champ d'intervention s'est notamment rétréci. Ils se limitent aujourd'hui aux rapports entre le pouvoir et le parlement et aux relations internationales.

Relativement au niveau national, sont considérés comme actes de gouvernement, la décision du Président de la République de recourir à l'article 73 de la constitution. De même sont considérés comme des actes de gouvernement, le décret du Président de la République soumettant un projet de loi au référendum plutôt qu'au parlement, les actes concernant les rapports avec le parlement (décret de convocation du Parlement en session extraordinaire, le décret de promulgation des lois, le décret de convocation des électeurs...)

Dans l'ordre international, sont considérés comme actes de gouvernement, tous les actes relatifs à la conclusion des traités et les actes accomplis dans le cadre des relations diplomatiques comme l'exercice de la protection diplomatique, la saisine des juridictions internationales...

B-. Les circonstances exceptionnelles

Les circonstances exceptionnelles permettent à l'administration de limiter la légalité. Celle-ci se transforme en une légalité d'exception. Les circonstances exceptionnelles sont organisées par les textes et par le juge.

1-Les circonstances exceptionnelles prévues par les textes

Il s'agit à la fois de textes constitutionnels et législatifs. Ces textes ont prévu donc des sortes de légitime défense pour l'Etat devant les situations exceptionnelles. Plusieurs cas de figure sont prévus.

➤ L'état de crise

Il trouve son fondement dans l'article 73 de la constitution qui détermine ses conditions et ses effets.

**Les conditions sont de fond et de forme.* Les conditions de fond tiennent au dysfonctionnement ou à l'impossible fonctionnement régulier de l'Etat, des institutions, des pouvoirs publics, de l'exécution des engagements internationaux, à la menace sur l'intégrité du territoire et l'indépendance de la nation. Quant aux conditions de forme, la constitution fait obligation au Président de la République de consulter les Présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et du Conseil Constitutionnel.

**Les effets :* Le recours à l'état de crise conduit à réunir exclusivement au profit du Président de la République, l'exercice du pouvoir politique au sein de l'Etat, en l'occurrence l'exécutif et le législatif. Cette situation est qualifiée de « dictature temporaire ».

➤ L'état de siège

Il est prévu à l'article 105 de la constitution qui détermine ses conditions et ses effets.

**Les conditions :* L'état de siège est déclaré en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure et extérieure (conditions de fond). Il est décrété en conseil des ministres mais une loi doit autoriser sa prorogation au-delà d'un délai de 15 jours (conditions de forme).

**Les effets :* Il a pour effet le transfert à l'autorité militaire des pouvoirs de police exercés en période normale par l'autorité civile. Il a aussi pour effet l'élargissement considérable des pouvoirs de police et conséquemment de restreindre les libertés individuelles et d'étendre la compétence des tribunaux militaires à un grand nombre d'infractions pénales.

➤ L'état d'urgence

Il est prévu par la loi ivoirienne n° 59-231 du 7 novembre 1959.

**Les conditions :* Il est déclaré soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public soit en cas d'évènement qui par leur nature ou leur gravité sont susceptibles d'entraver la bonne marche de l'économie ou des services publics (conditions de fond).

Il est déclaré par un décret qui fixe sa durée et détermine les parties du territoire visées. Il peut être donc total ou partiel (conditions de forme).

**Les effets :* Il a pour conséquence d'élargir les pouvoirs des autorités de police administrative (exemple du ministre de l'intérieur). Ces dernières peuvent interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans des zones déterminées à des heures précises ; interdiction de manifestation publique ; fermeture des salles de spectacle, des débits de boisson.

➤ **La promotion économique et sociale de la nation (la réquisition)**

Elle est le fait de la loi n° 63-4 du 17 janvier 1963 relative à l'utilisation des personnes en vue d'assurer la promotion économique et sociale de la nation. Cette loi permet en effet au gouvernement de requérir des personnes pour l'accomplissement de certaines tâches d'intérêt national.

2-. Les circonstances exceptionnelles prévues par le juge

Les textes peuvent prévoir certaines circonstances exceptionnelles. Ces systèmes textuels organisent à l'avance une extension des pouvoirs dévolus aux autorités publiques. Mais les textes ne peuvent prévoir toutes les circonstances exceptionnelles et dans certains cas, l'administration peut se trouver devant un vide constitutionnel ou législatif. C'est pour faire face à ces vides que le juge a élaboré la théorie des circonstances exceptionnelles.

**Les conditions d'application de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles*

La théorie est née des événements de la première guerre mondiale qui a conduit l'administration à prendre un certain nombre de mesures excédant ses pouvoirs normaux pour faire face aux circonstances. Deux conditions cumulatives doivent être remplies :

D'une part, un événement exceptionnel : la survenance brutale d'événements graves, anormaux ou imprévisibles (guerre, tension internationale, grève générale ou même calamité naturelle...). D'autre part, une impossibilité pour l'administration d'agir dans le respect des régimes normalement applicables, en d'autres termes la circonstance exceptionnelle doit mettre l'administration dans l'impossibilité d'agir légalement.

**Les effets de l'application de la théorie*

Le principal effet de la théorie des circonstances exceptionnelles est d'affranchir l'administration des régimes et des sujétions qui avaient été conçus pour la période normale.

L'administration est dispensée de respecter les régimes légalement susceptibles de compromettre son action. Il en va ainsi des régimes de compétence et des régimes de formes et de procédures.

Relativement aux régimes de compétence, il convient de noter que l'autorité administrative peut agir au-delà de sa compétence normale pour empiéter sur les compétences d'une autre autorité.

S'agissant des régimes de formes et de procédure, il convient de préciser que les régimes de forme et de procédure qui président à l'élaboration des actes administratifs peuvent ne pas être respectés.

Notons à toutes fins utiles que pendant la période exceptionnelle, il n'y a pas d'absence de légalité ; il y a seulement une légalité exceptionnelle, un droit dérogatoire. Il y a conséquemment un contrôle du juge.

Le juge contrôle, dans un premier temps, la notion de circonstances exceptionnelles. A cet effet, il examine le point de savoir si les conditions d'application de la théorie sont réunies (situation réellement exceptionnelle et impossibilité pour l'administration d'agir normalement dans le cadre de la stricte légalité).

Le juge contrôle, dans un second temps, les buts et les mesures prises par l'administration. A ce niveau, il vérifie si les mesures prises sont nécessaires et adaptées aux circonstances exceptionnelles ; si ces mesures sont intervenues pendant la durée des circonstances exceptionnelles (limitation des pouvoirs dans l'espace et le temps). Il en est ainsi parce que les mesures prises par l'administration en violation de la légalité normale doivent être strictement limitées à ce qui est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, de l'intérêt public ou de la continuité administrative.

Exercices d'application

Sujet : Le principe de légalité est-il d'application stricte ?

Sujet : Distinction état de crise et état de siège

Sujet : Le contrôle de légalité de l'acte administratif

CHAPITRE III : LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION

Les missions de l'administration sont au cœur du droit administratif. Malheureusement, ces missions sont ignorées de bon nombre d'administrés. A ces derniers, il convient de rappeler que l'administration est investie d'une double mission : une mission de prestation qui se réalise dans le service public et une mission de prescription qui, elle, est perceptible à travers la police administrative.

SECTION I -. La mission de prestation : le service public

PARAG I-. La notion de service public

A-. La définition du service public

Le service public est, par définition, une activité d'intérêt général assurée soit par une personne publique, soit par une personne privée sous le contrôle d'une personne publique. Trois critères ressortent de cette définition : le critère matériel, le critère finaliste, et le critère organique.

Suivant le critère matériel, le service public se caractérise par la réalisation de prestations fournies aux usagers.

Suivant le critère finaliste, le service public a pour but la satisfaction de l'intérêt général.

Suivant le critère organique, le service public est géré soit par une personne publique, soit par une personne privée.

B-. La typologie des services publics

Il existe deux types de services publics : le service public administratif et le service public industriel et commercial. La distinction entre ces deux types de services publics repose sur trois critères, à savoir : l'objet du service, le mode de financement du service, et le mode de gestion du service.

1-. Le critère relatif à l'objet du service

Ce critère se réfère à l'activité à laquelle se livre le service. Si les activités en question sont de même nature que celles d'une entreprise privée, il s'agit d'un service public industriel et commercial. Si au contraire, les activités sont de nature différente, le service en cause est un service public administratif.

2-. Le critère relatif au mode de financement du service

Ce critère se réfère à la provenance et à la nature des ressources du service. Si le service est alimenté par des redevances payées par les usagers en contrepartie des prestations reçues, il s'agit d'un service public industriel et commercial. Si au contraire le service est alimenté par une subvention ou une taxe en dehors de toute prestation, il s'agit d'un service public administratif.

3-. Le critère relatif au mode de gestion

Si le service est exploité dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire, il présente le caractère industriel et commercial. Si au contraire, le service ne fonctionne pas dans les mêmes conditions qu'une entreprise, c'est un service public administratif.

PARAG II- Le régime juridique des services publics

A-. Les principes régissant le fonctionnement des services publics

Les règles régissant les services publics sont les mêmes. Elles sont au nombre de quatre. Ce sont : le principe d'égalité, le principe de continuité, le principe de mutabilité, et le principe de neutralité.

1-. Le principe d'égalité devant le service public

Le principe d'égalité est celui qui prône l'interdiction de toute discrimination devant le service public. Il revêt un double aspect : égalité d'accès au service et égalité de traitement des usagers.

Relativement à l'égalité d'accès, tous les administrés qui remplissent les conditions prévues par les textes d'organisation et de fonctionnement d'un service y ont accès. De même que les usagers, les collaborateurs, les cocontractants et les agents.

Relativement à l'égalité de traitement, tous les usagers doivent être traités sur un strict pied d'égalité. L'administration ne saurait soumettre certains d'entre eux à un régime de traitement privilégié. Mais, le principe ne s'applique qu'à l'égard des personnes se trouvant dans les mêmes conditions.

2-. Le principe de la continuité

Il signifie que le service public doit fonctionner sans interruption, de façon continue. Le principe comporte des conséquences à l'égard des agents et à l'égard du cocontractant.

A l'égard des agents, ces conséquences tiennent à la réglementation du droit de grève et au pouvoir de réquisition reconnu aux pouvoirs publics.

A l'égard du cocontractant, celui-ci est tenu d'assurer le fonctionnement régulier et continu du service même en cas de difficultés imprévisibles, sous réserve de leur droit à réclamer une indemnité d'imprévision.

3-. Le principe de mutabilité

Il signifie que le service public doit s'adapter à tout moment à l'évolution des exigences de l'intérêt général. Aucune situation acquise ne doit remettre en cause ce principe. Par conséquent, l'agent n'a pas un droit acquis au maintien de son statut, étant entendu qu'il se trouve dans une situation légale et réglementaire. De même l'utilisateur du service public n'a aucun droit acquis au maintien du service public. Pour le cocontractant, son contrat peut faire l'objet, à tout moment, de modification unilatérale de la part de l'administration. Il ne peut se prévaloir des droits qu'il tient du contrat pour s'opposer à l'adaptation du service.

4-. Le principe de neutralité

Il signifie que le service public doit fonctionner en ayant en vue uniquement l'intérêt général. Il ne doit prendre en compte, ni les opinions politiques, ni les croyances religieuses, idéologiques, philosophiques, ni le sexe, ni la race, ni les considérations ethniques des usagers. Ce principe est un aspect du principe de l'égalité.

PARAG II-. Les modes de gestion du service public

Les modes de gestion du service public sont au nombre de deux : soit il est géré par une personne publique, soit il est géré par une personne privée.

A-. La gestion du service public par la personne publique

1-. La gestion du service public en régie

La régie correspond à une gestion directe du service public par l'administration. Ainsi, la collectivité assure directement l'exploitation du service en engageant ses propres deniers, en recrutant le personnel qui lui est nécessaire, en passant des contrats avec les fournisseurs, en entrant en relation avec les usagers.

La régie est caractérisée par deux éléments : l'absence de personnalité juridique et l'absence d'autonomie administrative et financière.

La régie intéressée est une variante de la régie simple ou directe. Elle consiste en la possibilité pour une collectivité territoriale de confier la gestion d'un service public à une personne privée qui perçoit une rémunération dont le montant peut-être augmenté en fonction des résultats de l'exploitation.

2-. La gestion du service public par un établissement public

L'établissement public est un service public doté de la personnalité morale. C'est une personne morale de droit public qui gère un service public. Les établissements publics sont soumis au principe de la spécialité. Les textes créant l'établissement public déterminent l'objet de son activité c'est-à-dire la mission pour laquelle il est créé. Les établissements publics sont toujours créés par une personne publique. Ils doivent être distingués des établissements d'utilité publique qui sont des organismes privés essentiellement des associations ou des fondations à qui l'administration a reconnu la qualité d'utilité publique.

B La gestion du service public par les personnes privées

1-. La gestion basée sur la délégation de service public (la concession)

Les collectivités publiques peuvent choisir de confier la gestion du service public à des personnes privées qu'elles soient physiques ou morales. Le mode le plus usité pour le faire est la concession. C'est un contrat par lequel une personne publique appelée autorité concédante confie à une personne privée dénommée concessionnaire l'exploitation d'un service public moyennant une rémunération perçue sur les usagers.

2-. La gestion basée sur habilitation légale ou réglementaire

De plus en plus, les personnes privées assurent directement la gestion des services publics certes sous le contrôle de la puissance publique mais en l'absence de toute habilitation contractuelle. Dans ce cas de figure, le service public est géré sur habilitation légale ou réglementaire.

En dehors de cette gestion directe, les personnes privées peuvent également participer, en collaboration avec une personne publique, à l'exécution d'une mission de service public.

SECTION II-. La mission de prescription : la police administrative

PARAG I-. La définition de la police administrative

La police administrative est une activité destinée à prévenir un trouble à l'ordre public et qui relève de la compétence exclusive de l'administration.

A-. Une activité préventive de toute atteinte à l'ordre public

La police administrative est avant tout une activité de prévention. Elle veille à ce que l'ordre public ne soit pas troublé. Si d'aventure l'ordre public est déjà troublé, la police administrative s'active au maintien de l'ordre.

La police administrative n'est pas à confondre avec la police judiciaire. La distinction entre ces deux types de police repose sur deux critères : la finalité et le régime juridique applicable à l'activité.

Suivant le critère finaliste, la police administrative vise, on l'a déjà dit, à prévenir le trouble, alors que la police judiciaire poursuit la répression du trouble.

Relativement au régime juridique, la police administrative relève de la compétence de l'autorité administrative, tandis que la police judiciaire est du ressort de l'autorité judiciaire. Curieusement, en Côte d'Ivoire, la police administrative et la police judiciaire relèvent du même juge en l'occurrence le juge judiciaire.

Quant à la notion d'ordre public, elle a évolué dans sa composante. Par le passé, elle se résumait à la tranquillité publique, à la sécurité publique, et à la salubrité publique. Dans sa conception actuelle, elle englobe la moralité publique, l'esthétique, les considérations d'ordre politique et économique, et le respect de la dignité humaine.

B-. Une activité relevant de la compétence exclusive de l'administration

Le fait que la police administrative soit une activité relevant de la compétence exclusive de l'administration implique qu'il est interdit de déléguer l'exercice des compétences de police à des personnes privées, mais également qu'il est interdit de recourir à la technique contractuelle.

PARAG II-. Les autorités de police administrative

On peut distinguer les autorités de police administratives en deux catégories : les autorités de police générale et les autorités de police spéciale.

A-. Les autorités de police générale

La police générale est celle qui vise à maintenir l'ordre public à l'égard de tous et de toutes les activités. Elle est exercée par le Président de la République, le ministre de l'intérieur, et les autorités locales.

1-. Le Président de la République

Le Président de la République est la première autorité de police générale. Cette situation trouve son fondement dans l'article 63 de la constitution au terme duquel « le Président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif ».

La police administrative est l'une des matières qui compose le domaine réglementaire autonome.

C'est d'ailleurs ce que prescrit la Constitution au terme de l'article 65 : « Le Président de la République prend les règlements applicables à l'ensemble du territoire de la République ».

2-. Le ministre de l'intérieur

Le ministre de l'intérieur est investi de pouvoirs de police par délégation de pouvoir du Président de la République.

3-. Les autorités locales

Les autorités locales interviennent pour les unes, dans les circonscriptions administratives, et les pour les autres, dans les collectivités territoriales.

Dans les circonscriptions administratives, il s'agit du préfet et du sous-préfet.

Dans les collectivités territoriales, on a le conseil régional et le président du conseil régional pour les régions, et pour les communes du conseil municipal et du maire.

B-. Les autorités de police spéciale

La police administrative spéciale est celle qui vise à réglementer un domaine particulier d'activités ou une certaine catégorie de personnes. Ce sont les ministres et les autorités décentralisées qui exercent les pouvoirs de police spéciale.

C-. La concurrence des polices

Les différentes autorités de police sont parfois en accord, quelquefois en concurrence pour régir la même matière. Pour ce qui est de la concurrence, deux hypothèses seront envisagées.

La première hypothèse est celle dans laquelle les autorités de police générale sont en concurrence. Dans ce cas de figure, en raison du principe de la hiérarchie, les règles édictées par l'autorité supérieure priment sur celles édictées par l'autorité inférieure. Cette dernière ne peut donc empiéter sur les pouvoirs de l'autorité supérieure. Elle peut cependant compléter les prescriptions de l'autorité supérieure mais seulement, en aggravant les mesures prises par l'autorité supérieure, à condition que les circonstances locales le justifient.

La seconde hypothèse est celle dans laquelle il y a une concurrence entre une autorité de police générale et une autorité de police spéciale. En principe, la police spéciale l'emporte sur la police générale. Mais cela n'exclut pas une intervention de l'autorité de police générale. Celle-ci peut intervenir à deux conditions. D'une part, il faut que les circonstances locales le justifient. D'autre part la mesure doit être plus grave.

PARAG III-. L'EXERCICE DU POUVOIR DE POLICE

A-. Les procédés de police

Les procédés de police sont les moyens dont dispose l'autorité compétente pour maintenir l'ordre public.

1-. Les actes juridiques ou mesures de police

Les mesures de police sont des activités juridiques constituées des mesures individuelles et des mesures réglementaires. Nous mettrons l'accent sur les dernières citées :

➤ **La réglementation**

Elle consiste pour l'autorité de police à déterminer les conditions d'exercice d'une liberté ou d'une activité donnée.

➤ **La déclaration préalable**

Elle consiste, pour le particulier, à n'exercer une activité qu'après avoir informé l'autorité de police.

➤ **L'autorisation préalable**

Elle consiste, pour le particulier, à n'exercer l'activité qu'après avoir obtenu l'autorisation expresse de l'autorité de police.

➤ **L'interdiction**

Elle consiste à prohiber l'exercice d'une activité déterminée.

2-. Les actes matériels : la coercition

La coercition consiste dans la possibilité qu'à l'autorité de police de contraindre l'administré à s'exécuter, d'employer la force publique pour maintenir ou faire cesser le désordre.

B-. Les limites de l'exercice du pouvoir de police

Parce que ce pouvoir porte atteinte aux libertés et qu'il est admis que « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception », le juge va exercer un contrôle étendu sur l'exercice du pouvoir de police.

Le contrôle va s'exercer sur la légalité du but et des motifs de la mesure de police, laquelle ne doit avoir d'autre finalité que le maintien ou le rétablissement de l'ordre public et être motivée par des menaces réelles à cet ordre public.

Les mesures de police sont des décisions administratives et à ce titre, elles doivent respecter les exigences du principe de légalité notamment la compétence de l'autorité qui prend l'acte.

Dans tous les de figure, la mesure de police doit être nécessaire, elle doit avoir pour but la sauvegarde de l'ordre public et certaines mesures de police sont en principe prohibées. Et les mesures de police doivent être en rapport avec la nature de la liberté concernée.

Exercice d'application

Sujet : Continuité du service public et droit de grève

CHAPITRE IV : LES ACTES ADMINISTRATIFS

Les actes administratifs sont les moyens juridiques de l'administration lui permettant d'accomplir les missions qui lui sont assignées. Ces actes sont, pour certains, unilatéraux, et pour d'autres, bilatéraux.

SECTION I-. L'acte administratif unilatéral

L'acte administratif unilatéral ou la décision constitue la manifestation la plus caractéristique des prérogatives de puissance publique reconnues à l'administration. Il convient, dans le cadre de cette étude, de définir l'acte administratif et de présenter son régime juridique.

PARAG I-. La définition de l'acte administratif unilatéral

L'acte administratif unilatéral est l'acte émanant de la seule volonté de l'administration et revêtant un caractère exécutoire. Il résulte de ce qui précède, que la définition de l'acte administratif unilatéral fait appel à un critère organique et à un critère matériel.

A-. Le critère organique

1-. Le principe

Suivant ce critère, l'acte administratif unilatéral est celui qui émane, en principe, d'une autorité administrative. Ce qui implique que les actes des autorités non administratives à savoir les autorités privées et les autorités publiques non administratives (autorités législatives, autorités judiciaires, autorités exécutives) ne sont pas, en principe des actes administratifs.

2-. Les exceptions

Toutefois, Il y a que les actes non administratifs peuvent émaner d'autorités administratives et que des actes administratifs peuvent être édictés par des autorités non administratives

En effet, certains actes, quoi qu'émis par des autorités administratives n'ont pas la qualité d'actes administratifs. C'est le cas, lorsque lesdites autorités tantôt exercent des fonctions juridictionnelles tantôt agissent dans le cadre de la gestion privée (c'est l'exemple des actes non réglementaires concernant les services publics industriels et commerciaux. De même que les actes relatifs au statut des agents temporaires).

Inversement, les autorités privées peuvent édicter des actes administratifs. Pour ce faire, il faut que l'acte en question soit lié à l'exécution d'un service public et comporte l'usage de prérogatives de puissance publique.

B-. Le critère matériel

Suivant ce critère, l'acte administratif est celui qui revêt un caractère exécutoire. L'acte revêtant un caractère exécutoire est celui qui est immédiatement applicable sans recours préalable au juge.

C'est aussi l'acte qui affecte l'ordonnancement, avec ou sans modification unilatérale des situations juridiques existantes et qui fait grief aux administrés.

Les actes pris par l'administration et qui sont dépourvus du caractère exécutoire ne sont donc pas des actes administratifs. C'est l'exemple des informations et renseignements donnés par l'administration, des vœux, des propositions, des mesures de publicité, des circulaires interprétatives...

SECTION II- Le régime juridique des actes administratifs

Les règles applicables aux actes administratifs se rapportent à leur élaboration et à leurs effets.

PARAG I- L'élaboration de l'acte administratif

A-. Les règles de compétence

Ne peut édicter un acte administratif que l'autorité qui en a la compétence, c'est-à-dire l'aptitude légale. La compétence d'une autorité administrative se définit à un triple point de vue, à savoir : la compétence matérielle, la compétence territoriale, et la compétence temporaire.

B-. Les tempéraments aux règles de compétence

1-. La délégation de compétence

Pour bien de raisons, certaines autorités n'arrivent pas à exercer elles-mêmes leurs attributions. Elles délèguent leur compétence aux autorités qui leur sont hiérarchiquement subordonnées ou égales, à l'effet d'agir en leur nom. La délégation de compétence revêt deux formes : la délégation de pouvoir et la délégation de signature.

La délégation de pouvoir encore appelée délégation de compétence transfère le pouvoir du délégant au délégataire et modifie de la sorte l'ordre des compétences entre autorités administratives. Le délégant se trouve dessaisi de sa compétence au profit du délégataire.

La délégation de signature elle, ne transfère au subordonné ou délégataire que la tâche matérielle de la signature.

➤ Les conditions communes de validité des délégations de pouvoir et de signature

Les deux types de délégation obéissent à des conditions communes de validité :

- La délégation doit être prévue ou autorisée par un texte sous peine de nullité des actes du délégué et du délégataire ;
- La délégation doit être expresse, explicite, de façon qu'il n'y est aucun doute ni sur son existence, ni sur l'identité du délégataire, et elle doit être faite avec une précision suffisante quant à l'étendue des compétences déléguées ;
- La délégation doit être partielle, c'est dire que le délégant ne doit pas se dessaisir de toute ses compétences ;

-La délégation doit être publiée et doit résulter conséquemment d'une décision expresse, écrite.

Précisons à toutes fins utiles, que l'acte portant délégation étant un acte réglementaire, il entre en vigueur dès sa publication.

➤ **Les effets différents des deux types de délégation**

-La délégation de pouvoir est impersonnelle tandis que la délégation de signature est personnelle.

La délégation de pouvoir est accordée non pas à une personne nommément désignée mais à une personne abstraite ès qualité, au titulaire d'une fonction. Il en résulte qu'elle demeure valable même si le délégant ou le délégataire change.

En revanche, la délégation de signature est personnelle. Accordée à une personne nommément désignée, elle disparaît automatiquement s'il y a changement en la personne du délégant ou du délégataire.

-La délégation de pouvoir conduit au transfert de compétence tandis que la délégation de signature, c'est la tâche matérielle de signature qui est transférée.

Dans la délégation de pouvoir le délégant se dessaisit et ne peut plus décider dans les matières qu'il a déléguées, tant que la délégation n'a pas pris fin.

Par contre, dans la délégation de signature, le délégant peut à tout moment prendre des décisions dans les domaines qui ont fait l'objet de délégation.

-La délégation de pouvoir conduit le délégataire à agir en son propre nom tandis que dans la délégation de signature, le délégataire ne fait qu'agir qu'au nom du délégant.

Il ressort de ce qui précède, qu'un acte pris par le délégataire dans le cadre d'une délégation de pouvoir aura le rang et la force juridique des actes habituels de ce délégataire et non pas ceux du délégant.

Au contraire, dans la délégation de signature, le délégataire ne fait qu'agir au nom du délégant.

2-. La théorie de la fonction de fait

En vertu de cette théorie, les actes accomplis par un agent incompétent ou même par un simple administré sont considérés comme valides. L'auteur de tels actes est dit fonctionnaire de fait. Cette théorie repose tantôt sur l'idée d'apparence, tantôt sur celle de nécessité. L'apparence fonde la théorie de la fonction de fait en période normale. La nécessité fonde la théorie de la fonction de fait en période exceptionnelle.

PARAG II-. Les effets de l'acte administratif

Les effets de l'acte administratifs se rapportent à son entrée en vigueur, à son exécution et à sa fin.

A-. L'entrée en vigueur de l'acte

L'entrée en vigueur de l'acte, qui marque son point de départ, comporte trois modalités : la validité de l'acte, son opposabilité et sa non-rétroactivité.

1-. La validité de l'acte

Dès son émission (sa signature) par l'autorité compétente, l'acte devient aussitôt valide. Il existe juridiquement et est obligatoire. Il en résulte deux conséquences importantes qui sont que l'absence de publicité de l'acte n'affecte nullement sa validité, et que l'acte crée des droits au profit des administrés et des obligations à leur charge (ce principe ne vaut que pour les actes individuels).

2-. L'opposabilité de l'acte

L'opposabilité est l'application effective de l'acte aux administrés. L'acte ne leur est opposable que s'il a fait l'objet d'une publicité, c'est-à-dire qu'il a été porté à leur connaissance. De ce point de vue, la publicité constitue donc la condition de l'opposabilité. Il existe deux modalités de publicité de l'acte : la notification (pour les actes individuels) et la publication (pour les actes individuels et les actes réglementaires). La publicité comporte deux effets étroitement liés, à savoir : l'application effective de l'acte aux administrés, et le point de départ des délais du recours contentieux et du retrait.

3-. La non-rétroactivité

La non-rétroactivité signifie que l'acte administratif ne peut produire d'effet avant la date de sa signature. En d'autres termes, les règlements ne disposent que pour l'avenir. Cette règle comporte des exceptions :

- Lorsque la loi autorise ou donne un effet rétroactif à l'acte administratif ;
- Lorsqu'il s'agit de régulariser la situation engendrée par le retrait ou l'annulation d'un acte illégal. C'est l'exemple de la reconstitution de carrière.

B-. L'exécution de l'acte

Pour exécuter ses décisions, l'administration dispose de moyens exorbitants de droit commun, encore appelés privilèges. Ils sont au nombre de deux : le privilège du préalable et le privilège de l'exécution d'office.

1-. Le privilège du préalable

Le privilège du préalable consiste dans la possibilité qu'a l'administration de prendre des décisions qui s'imposent immédiatement aux administrés sans s'adresser préalablement au juge. L'administré est tenu, dans un premier temps, de se conformer à ladite décision. Puis, de saisir dans un second temps le juge. La saisine du juge provoque deux effets défavorables à l'administré.

Dans un premier temps, il sera demandeur à l'instance, ce qui est une position moins favorable, en ce sens qu'il lui revient de prouver l'illégalité de l'acte incriminé.

Dans un second temps, le recours pour excès de pouvoir n'ayant pas en principe d'effet suspensif, l'acte va continuer à s'appliquer tant qu'il n'est pas annulé.

2-. Le privilège de l'exécution d'office

Le privilège de l'exécution d'office consiste pour l'administration à accomplir elle-même, par la contrainte, les actes d'exécution de la décision administrative.

L'administration ne peut recourir à l'exécution forcée que dans les cas suivants :

- Lorsque la loi l'autorise expressément
- Lorsqu'il y a urgence, nécessité absolue ou circonstances exceptionnelles
- Lorsqu'il n'y a pas d'autres voies de droit.

Lorsque l'administration se trouve dans l'une de ces situations, elle ne peut recourir à l'action forcée que les conditions suivantes sont réunies :

- L'acte à exécuter doit avoir sa source dans un texte de loi précis
- L'administré doit avoir opposé une résistance certaine faisant obstacle à l'exécution de la décision administrative
- Les mesures prises doivent être strictement nécessaires pour vaincre la résistance de l'administré.

C-. La fin de l'acte : le retrait

Il peut être mis fin à l'existence d'un acte administratif suivant deux modalités : l'abrogation et le retrait.

L'abrogation s'entend de la suppression de l'acte pour l'avenir ; tandis que le retrait est la suppression de l'acte avec tous les effets déjà accomplis.

La théorie du retrait tend à concilier deux exigences contradictoires à savoir : faire respecter les droits acquis (principe de l'intangibilité des droits acquis) et la légalité (souci de faire disparaître l'acte illégal). Les règles qui régissent la matière varient selon que l'acte est régulier ou non.

1-. L'acte régulier

Il convient de distinguer, le retrait de l'abrogation.

➤ Le retrait

Le retrait de l'acte régulier n'est possible que si celui-ci n'a pas créé de droits. C'est dire que l'acte régulier créateur de droits ne peut être rapporté. Au contraire, l'acte régulier non créateur de droits peut être rapporté.

➤ L'abrogation

L'abrogation de l'acte régulier est possible. Cependant, elle tient compte de la distinction entre le règlement et l'acte individuel.

Les règlements peuvent être abrogés ou modifiés à tout moment, car il n'y a aucun droit acquis au maintien d'un règlement.

Les actes individuels peuvent également être abrogés. A ce niveau, il faut s'assurer que l'acte a créé ou non des droits. Ainsi, les actes individuels créateurs de droits ne peuvent être abrogés que dans les conditions légales, c'est-à-dire conformément aux lois et règlements en vigueur, tandis que les actes individuels non créateurs de droits peuvent toujours être rapportés, à fortiori abrogés.

2-. L'acte irrégulier

Il convient de distinguer la situation de l'acte irrégulier non créateur de droits, de celle de l'acte irrégulier créateur de droits.

S'agissant de l'acte irrégulier non créateur de droits, les règles diffèrent selon qu'il s'agit du retrait ou de l'abrogation. Toujours est-il que le retrait est possible. L'administration a non seulement le droit mais aussi l'obligation de retirer l'acte illégal. De même, l'abrogation est possible. L'administration n'est pas tenue d'abroger l'acte illégal, elle a simplement la faculté de l'abroger à tout moment.

S'agissant de l'acte irrégulier créateur de droits, la règle est que les droits acquis sont certes illégaux mais méritent tout de même une certaine protection. C'est la raison pour laquelle le retrait, tout comme l'abrogation, est possible mais à condition d'intervenir dans le délai du recours contentieux qui est de deux mois pour compter de la notification ou de la publication de l'acte.

SECTION II-. L'acte administratif bilatéral : le contrat

Le contrat s'appréhende comme un accord de volontés destiné à produire des effets de droits. Lorsque l'administration passe un contrat avec son cocontractant, on parle a priori de contrat administratif, étant donné que tous les contrats conclus par l'administration ne sont pas des contrats administratifs. Fort de cela, il importe d'identifier les contrats administratifs et de préciser leur régime juridique.

PARAG I-. L'identification des contrats administratifs

Le contrat est administratif soit par qualification légale soit par détermination jurisprudentielle.

A-. La qualification légale

C'est l'hypothèse dans laquelle la loi confère la qualification administrative à un contrat donné. Les principaux contrats administratifs par définition légale sont : les marchés de travaux publics, les contrats d'occupation du domaine public, les ventes domaniales, les contrats d'emprunt public, les contrats relatifs à l'exécution des travaux publics...

Il arrive que les textes soient silencieux sur la qualification du contrat. Dans ce cas, l'on a recours au juge pour préciser la nature du contrat.

B-. La détermination jurisprudentielle

Pour reconnaître au contrat le caractère administratif le juge retient deux critères tenant l'une à la qualité des parties au contrat (critère organique) et l'autre à son contenu (critère matériel).

1-. Le critère organique

Suivant ce critère, pour qu'un contrat puisse revêtir le caractère administratif, il faut que l'une au moins des parties soit une personne publique ou son mandataire. Ce qui implique que, les contrats conclus entre des particuliers ou des personnes morales de droit privé, ne peuvent pas être administratifs, même si l'une des personnes est chargée d'une mission de service public.

2-. Les critères matériels

Ces critères, du reste alternatifs, sont au nombre de trois. Soit le juge retient l'objet du contrat, soit il retient la présence de clauses exorbitantes de droit commun, soit il retient le régime exorbitant.

Suivant le critère relatif à l'objet, un contrat passé par une personne publique est reconnu administratif dès lors qu'il a pour objet de confier au cocontractant l'exécution même du service public.

A défaut de porter sur l'exécution du service public, le contrat peut être considéré comme administratif dès lors qu'il renferme des clauses exorbitantes de droit commun. Il s'agit de stipulations contractuelles qui ne se rencontrent pas en droit privé. Elles s'analysent, généralement, en de prérogatives de puissance publique reconnues à l'administration.

Quant au régime exorbitant, il s'entend du cadre juridique fixé par les lois et règlements et comportant pour les parties au contrat des droits et des obligations qui sont étrangers aux relations entre particuliers.

PARAG II-. Le régime juridique des contrats administratifs

Nous nous attarderons aux règles applicables aux procédés de passation du contrat et aux modalités de leur exécution.

A-. Les procédés de passation

Les procédés de passation du contrat sont au nombre de deux : l'appel d'offre et le gré à gré.

L'appel d'offre consiste pour l'administration à mettre en concurrence les candidats éventuels au marché et à attribuer le marché au soumissionnaire le mieux disant, c'est-à-dire l'offre la plus intéressante. Outre le prix, les éléments tels que les garanties professionnelles et financières, les qualités techniques, le délai d'exécution des prestations entrent en ligne de compte.

Le gré à gré consiste pour l'administration à engager, sans formalité, sans concurrence, des négociations avec une personne et lui attribue librement le marché.

B-. L'exécution du contrat administratif

Dans l'exécution du contrat administratif, l'administration dispose de prérogatives exorbitantes du droit commun, justifiées par l'intérêt général et plus spécialement par la nécessité du fonctionnement du service public. Mais en contrepartie son cocontractant dispose de quelques garanties, fondées sur le principe de l'équilibre financier du contrat.

1-. Les prérogatives de l'administration

➤ Les pouvoirs de direction et de contrôle

L'administration a la possibilité, de façon permanente, de contrôler, de vérifier et diriger les opérations d'exécution du contrat. Elle peut même donner des ordres au cocontractant.

➤ Le pouvoir de modification unilatérale

L'administration peut modifier unilatéralement les clauses du contrat en imposant à son cocontractant des obligations nouvelles, différentes de celles initialement prévues dans le contrat.

➤ Le pouvoir de résiliation unilatérale

Pour les besoins du service public, l'administration peut résilier unilatéralement le contrat. Ce droit, qui lui est ainsi reconnu, est admis en dehors même de toute stipulation contractuelle. Il n'est pas fondé sur une faute commise par le cocontractant.

➤ Le pouvoir de sanction

En cas de manquement à ses obligations ; le cocontractant peut se voir infliger par l'administration des sanctions. Celles-ci peuvent être pécuniaires, coercitives ou résolutoires.

2-. Les garanties du cocontractant

Ces garanties sont le droit au paiement du prix et les droits à indemnité.

➤ Le droit au paiement du prix

Le prix est soumis à deux principes : le principe de l'irrévocabilité et le principe du service fait.

Le principe de l'irrévocabilité signifie que l'administration ne peut, en principe, toucher au prix par modification unilatérale. Toutefois, le contrat peut prévoir lui-même des clauses d'indexation ou de modification.

Le principe du service fait signifie que le prix ne sera payé qu'après que le cocontractant ait exécuté sa prestation. Toutefois, l'administration a la possibilité de

faire des paiements anticipés par le versement d'acomptes et d'avances au cocontractant.

➤ **Les droits à indemnité**

Les droits dont peut bénéficier le cocontractant ont des causes variables. On peut en distinguer deux, l'une générale consistant dans la responsabilité de l'administration (cas de la faute de l'administration et de la sanction du juge) et l'autre propre aux marchés des travaux publics. C'est l'exemple des indemnités pour sujétions imprévues, des indemnités pour travaux supplémentaires effectués spontanément par le cocontractant, à condition que les travaux soient indispensables.

3-. L'influence des faits nouveaux dans l'exécution du contrat

Pour rétablir l'équilibre, le juge a élaboré trois théories à savoir la théorie du fait de prince, l'imprévision et la force majeure.

➤ **Le fait de prince**

Il y a fait du prince lorsque l'autorité contractante prend des mesures qui ont pour conséquence de rendre plus onéreuse l'exécution du contrat et en rompent ainsi l'équilibre financier.

Pour que la théorie puisse jouer les trois conditions suivantes doivent être remplies :

- *La mesure doit avoir été imprévisible au moment de la passation du contrat.
- *La mesure dont se plaint le cocontractant doit émaner de l'autorité contractante. Si elle émane d'une autorité autre que l'autorité contractante la théorie ne joue pas.
- *La mesure doit être particulière au cocontractant. Ainsi, les mesures de portée générale (lois et règlements) atteignant tous les citoyens et non le cocontractant seul, ne donnent pas lieu à application de la théorie.

Mais la théorie peut jouer lorsque la mesure de portée générale affecte un élément essentiel de contrat.

Lorsque ces conditions sont remplies, le cocontractant doit être indemnisé intégralement du préjudice subi.

➤ **L'imprévision**

Il y a imprévision lorsque des circonstances exceptionnelles, imprévisibles et étrangères à la volonté des parties surviennent et rendent plus onéreuses l'exécution du contrat. Ces faits nouveaux peuvent être d'ordre naturel ou d'ordre économique et politique : guerre, séisme violent, blocages des prix...

La théorie ne joue qu'à trois conditions se rapportant aux faits perturbateurs :

- *Les faits doivent avoir été imprévisibles ;
- *Les faits doivent être indépendants de la volonté des parties contractantes ;
- *Les faits doivent avoir bouleversé l'économie du contrat.

L'imprévision emporte des effets limités : l'indemnité d'imprévision n'est pas intégrale. Elle doit être demandée à l'autorité contractante, même si le bouleversement est imputable à une autre autorité. En plus elle est juste destinée à permettre au cocontractant de rétablir l'équilibre financier du contrat. Elle n'a pas pour objet de couvrir des déficits définitifs. Si le déficit devient définitif la théorie d'imprévision ne joue plus. On tombe alors dans un cas de force majeure et chaque partie contractante peut demander la résiliation du contrat.

➤ **La force majeure**

La force majeure est un événement imprévisible au moment de la passation des marchés, indépendant de la volonté des parties et qui rend impossible l'exécution dudit marché. Cette définition contient les trois conditions d'application de la force majeure :

*L'évènement doit être imprévisible, c'est-à-dire qu'il ne pouvait raisonnablement être envisagé par le cocontractant au moment de la conclusion du contrat ;

*L'évènement doit être indépendant de la volonté des parties.;

*L'évènement doit rendre absolument impossible l'exécution de la prestation.

La force majeure entraîne trois effets principaux :

*Elle est une cause d'exonération de la responsabilité contractuelle ; les parties se trouvent ainsi de ce fait libérées de leurs obligations et soustraites à l'application des clauses pénales.

*Elle peut ouvrir droit pour ses conséquences dommageables à une indemnisation du cocontractant.

*Elle entraîne la résiliation du contrat lorsque l'exécution de celui-ci est rendu définitivement impossible, à moins que les stipulations contractuelles garantissent le cocontractant contre le préjudice résultant de cette situation.

Exercice d'application

Sujet : La fin des actes administratifs unilatéraux

Sujet : Les volontés sont-elles égales dans l'exécution du contrat administratif ?

CHAPITRE V : LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

Tout comme en droit privé, en droit public l'administration doit réparer le préjudice qui lui est imputable. Le principe de la responsabilité de la puissance publique n'a cependant pas été toujours admis. C'est seulement en 1873 que le Tribunal des Conflits dans l'arrêt Blanco a affirmé le principe de la responsabilité administrative.

La responsabilité de l'administration est retenue tantôt sur la base d'une faute, tantôt en l'absence de toute faute.

SECTION I-. La responsabilité pour faute

A-. La notion de faute

1-. La définition de la faute

La faute de service est celle qui est imputable à l'administration. Elle s'entend de tout manquement aux obligations de service. Ce manquement peut résulter soit du mauvais fonctionnement du service, soit de l'inertie du service (le service n'a pas fonctionné ou a fonctionné à retardement).

2-. Les caractères de la faute de service

La faute de service est soit une faute simple, soit une faute lourde.

En principe, la responsabilité de l'administration est engagée sur la base d'une faute simple.

Mais, lorsque les services présentent des difficultés particulières de fonctionnement, cette responsabilité ne peut être engagée que sur la base d'une faute lourde, c'est-à-dire une faute d'une particulière gravité.

B-. Le partage de responsabilité

En principe, la faute de service engage la responsabilité de l'administration, et la faute personnelle celle de l'agent. Etant donné que l'agent est le même qui commet la faute de service et la faute personnelle, il y a lieu de faire la distinction entre les deux types de fautes.

1-. La distinction faute personnelle et faute de service

Il convient de noter que la distinction n'est pas toujours facile à établir. La faute de service est celle qui révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur. Alors que la faute personnelle est celle qui révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences. La faute personnelle de l'agent qui engage sa responsabilité personnelle est susceptible d'intervenir en dehors du service ou dans le service.

La faute personnelle commise en dehors du service peut être dépourvue de tout lien avec le service ou peut avoir un lien avec le service.

La faute personnelle commise dans le service ou faute détachable est celle qui est commise à l'occasion du service mais qui reste avant tout une faute personnelle. Plusieurs critères permettent de la déterminer : la poursuite d'un intérêt personnel, la mauvaise intention, et la faute lourde.

2-. Les théories du cumul de responsabilité

Initialement, la faute de service engageait la responsabilité de l'administration sur le fondement du droit public et, la faute personnelle de l'agent sur le fondement du droit privé. Pour faciliter l'indemnisation des victimes qui risquaient de s'adresser à des agents insolvables, il a été admis d'engager la responsabilité de l'administration même quand le dommage résulte d'une faute personnelle. On peut, précisément, engager la responsabilité de l'administration en cas de cumul de fautes, c'est-à-dire lorsque le dommage procède d'une faute de service et d'une faute personnelle, ou lorsqu'une faute personnelle a été commise avec les moyens du service ou dans le service.

Le cumul de responsabilité offre un droit d'option à la victime. Celui-ci a la possibilité de poursuivre soit l'administration, soit l'agent. Toujours est-il que la personne poursuivie doit assurer l'intégralité de la réparation quitte à elle d'exercer une action récursoire contre celle qui n'a pas fait l'objet de poursuite.

SECTION II-. La responsabilité sans faute

Dans un certain nombre de cas, la responsabilité de l'administration peut être engagée sans que celle-ci ait commis de faute. Le régime de la responsabilité sans faute est favorable aux victimes, qui peuvent obtenir réparation dès lors qu'elles prouvent le lien de cause à effet entre l'activité administrative et le préjudice.

La responsabilité sans faute de l'administration intervient dans deux grandes hypothèses : lorsqu'il y a un risque créé par l'administration et lorsqu'il y a rupture de l'égalité devant les charges publiques.

PARAG I-. La responsabilité sans faute fondée sur le risque

Le dommage est le résultat de la réalisation d'un risque. Le principe de la responsabilité pour risque a été consacré depuis longtemps à l'égard des collaborateurs du service public ainsi qu'à l'égard des victimes des dommages des travaux publics. Mais elle est aujourd'hui étendue surtout aux dommages causés par les choses et activités dangereuses.

A-. Les dommages causés par les choses et les activités dangereuses

Il existe des choses dangereuses par elle-même et elles font courir des risques spéciaux aux voisins : **les explosifs et munitions** (dommages causés par l'explosion d'un dépôt de munitions) ; **les armes à feu** (l'utilisation par les forces de police d'armes à feu fait courir aux tiers étrangers des risques tels que le régime retenu est celui de la responsabilité sans faute) ; **les méthodes dangereuses** (les méthodes libérales de rééducation mises en œuvre par les institutions d'éducation ou de santé présentent des risques pour les voisins).

B-. La réparation des accidents subis par les collaborateurs de l'administration

Pour les agents permanents de l'administration victimes d'un accident au cours de leur service, le principe d'une responsabilité sans faute leur ait reconnu.

Pour les collaborateurs bénévoles de l'administration, en cas de dommage subis du fait du risque que lui a fait courir sa participation à un service public, ils bénéficient d'une responsabilité sans faute.

C-. Les dommages de travaux publics causés aux tiers

Il y a responsabilité sans faute fondée sur le risque en cas de dommages de travaux publics subis par des tiers.

Dans ce cas, la personne publique ne peut pas s'exonérer de sa responsabilité en démontrant l'absence de faute. Seules la faute de la victime ou la force majeure sont susceptibles d'atténuer ou de faire disparaître sa responsabilité.

PARAG II- La responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques

La rupture de l'égalité devant les charges publiques engage la responsabilité sans faute dans un nombre de cas.

A-. La responsabilité du fait des décisions administratives

Un acte administratif légalement pris peut entraîner la responsabilité de l'administration s'il a pour effet d'entraîner au détriment d'une personne, un préjudice spécial et anormal d'une certaine gravité.

En cas d'inexécution non fautive des décisions de justice, la responsabilité de l'administration peut être engagée. C'est lorsque l'administration refuse le concours de la force publique en vue de faire exécuter une décision de justice.

En cas d'abstention régulière de l'administration de prendre une décision d'utiliser ses pouvoirs pour des raisons tenant à l'intérêt général ou aux nécessités de l'ordre public, sa responsabilité peut être engagée sans faute lorsqu'un particulier se plaint d'avoir subi un dommage anormal et spécial.

B-. La responsabilité de l'administration du fait d'activités non administratives

La responsabilité de l'Etat peut être engagée sur le fondement d'une responsabilité sans faute du fait d'activités non administratives. Il s'agit essentiellement de la responsabilité du fait des lois et de la responsabilité du fait des conventions internationales.

Le principe de la responsabilité de l'Etat du fait des lois a été longtemps écarté. Mais cette théorie a été abandonnée. Désormais la responsabilité peut être engagée du fait des lois comme du fait des conventions internationales. Cette responsabilité, lorsqu'elle est susceptible d'être mise en jeu, repose sur le principe de l'égalité devant les charges publiques.

Sujet : Le régime de la responsabilité pour faute est-il à l'avantage ou au détriment des victimes de l'activité administrative.

.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- 1-DEGNI-SEGUI (René), Droit administratif général
- 2-KOBO Pierre Claver, Droit administratif
- 3-LATH Yédoh Sébastien, Droit administratif
- 4-TIEBLE Yves Didier, Droit administratif
5. YAO Diassé Basile, Droit administratif, ABC